AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA, ANNA GRONKIEWICZ

Rodzina w prawie administracyjnym — prolegomena

1 Pojęcie i funkcje rodziny

Krajowe ustawodawstwo nie wprowadziło legalnej definicji rodziny. W świetle Konstytucji RP czy regulacji cywilistycznych rodzina to trwały stosunek prawny łączący mężczyznę i kobietę, którzy dokonali czynności prawnej zawarcia małżeństwa stając się równouprawnionymi podmiotami praw i obowiązków małżeńskich[1]. Należy jednak zgodzić się z Katarzyną Święch, iż w prawie posługiwanie się terminem „rodzina" jest niejednoznaczne i ma charakter umowny, gdyż brak w krajowym porządku prawnym uniwersalnej definicji rodziny, a ustawodawca nadaje temu pojęciu treść adekwatną do zamierzonych skutków[2]. Innymi słowy pojęcie rodziny na gruncie prawa przybiera zróżnicowaną treść w zależności od aktu prawnego, który się nim posługuje[3].

Próby definicji rodziny podejmowane są na gruncie innych nauk, głównie socjologii. Zdaniem Zbigniewa Tyszki rodzina jest instytucją i jednocześnie grupą społeczną opartą na więziach małżeńskich, pokrewieństwie, powinowactwie lub adopcji[4]. Według socjologa Juliana Auleytnera rodzina to koegzystencja następujących przymiotów: wspólnego zamieszkiwania jej członków, wspólnego nazwi-

[1] Jak zaznacza M. Domański, „W doktrynie prawa rodzinnego dominuje tradycyjne definiowanie rodziny jako małżeństwa rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny oraz ich wspólnych dzieci. Akceptacja takiego stanowiska powoduje wyłączenie z pojęcia rodziny np. samotnego rodzica z dzieckiem lub określenie takiej sytuacji jako rodziny niepełnej". Zob. M. Domański: *Względne zakazy małżeńskie.* Warszawa 2013, s. 159.

[2] K. Święch: *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*. Warszawa 2013, s. 383 i cytowana tam literatura.

[3] Tak E. Wiśniowska: *Rodzina jako podmiot prawa rodzinnego*. „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1987, nr 927, s. 256.

[4] Z. Tyszka: *Socjologia rodziny*. Warszawa 1976, s. 74.

ska, własności, ciągłości biologicznej, wspólnej kultury duchowej[5]. Z kolei Larry Feldman traktuje rodzinę jako system o określonej strukturze, w którym panują określone reguły i który dąży do homeostazy[6]. Natomiast w ocenie Tomasza Szlendaka „Rodzina to grupa krewnych, powinowatych, przyjaciół oraz innych aktorów skupionych wokół rodzica z dzieckiem, najczęściej matki"[7]. Wskazany autor dostrzega też tzw. „alternatywne modele rodziny". Pod tym pojęciem rozumie m.in.: świadomie bezdzietne pary, osoby tej samej płci zamieszkujące razem, grona przyjacielskie i układy sieciowe seniorów, które określa jako „rodziny skrojone na miarę czasów indywidualizacji"[8]. Jak wynika z powyższego zmiany cywilizacyjne powodują, iż nawet w socjologii coraz trudniej jednoznacznie zdefiniować pojęcie rodziny. Według Lucjana Kocika „[…] dotychczasowe definicje rodziny i małżeństwa przestają być adekwatne do istniejącej rzeczywistości. Rodzina powoli przestaje być instytucją, grupą i systemem o trwałych, zunifikowanych i uniwersalnych cechach"[9]. W socjologii dokonuje się także różnych klasyfikacji rodzin według zróżnicowanych kryteriów. I tak dzieli się rodziny według liczby członków oraz form organizacyjnych życia rodziny, tj. rodziny nuklearne (małe), rodziny wielodzietne (duże), zmodyfikowane rodziny poszerzone. Inna klasyfikacja to podział według prestiżu władzy, tj. rodziny patriarchalne, rodziny matriarchalne, rodziny egalitarne. Jeszcze innym kryterium podziału jest źródło utrzymania, które pozwala wyróżnić rodziny chłopskie, rodziny robotnicze i rodziny inteligenckie[10].

Rodzina pełni wiele rozmaitych funkcji, zarówno względem społeczeństwa, jak też względem jej członków. W pierwszym przypadku to przede wszystkim funkcje prokreacyjne, socjalizacyjne, zaś w drugim — emocjonalne, opiekuńcze, bytowe, ekonomiczne[11]. Franciszek Adamski wyróżnia dwie zasadnicze grupy funkcji rodziny, tj. instytucjonalne (dotyczące rodziny i małżeństwa jako instytucji społecznych) oraz osobowe (odnoszące się do rodziny jako grupy społecznej)[12]. Helena Sęk i Roman Cieślak, wskazują również na wsparcie, jakie niesie rodzina jej członkom, jako jej wartość i dokonują jego podziału na wsparcie: emocjonalne; informacyjne (poznawcze); instrumentalne (instruktaż); rzeczowe (materialne); duchowe[13]. „Funkcje rodziny łączą się ze sobą na różne sposoby.

[5] J. Auleytner: *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*. Warszawa 1997, s. 424.

[6] L. Feldman: *Łączenie terapii indywidualnej i rodzinnej*. Gdańsk 1996, s. 71.

[7] T. Szlendak: *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*. Warszawa 2010, s. 109.

[8] Ibidem, s. 461—462.

[9] L. Kocik: *Rodzina w obliczu wartości i wzorów życia ponowoczesnego świata.* Kraków 2006, s. 9.

[10] L. Albiński: *Część I. O rodzinie*. W: *Profilaktyka i wspomaganie pedagogiczne rodziny*. Red. L. Albiński. Jelenia Góra 2001, s. 16—17.

[11] M. Ryś: *Rodzinne uwarunkowania psychospołeczne funkcjonowania Dorosłych Dzieci Alkoholików*. Warszawa 2007, s. 77.

[12] F. Adamski: *Socjologia małżeństwa i rodziny*. Warszawa 1982, s. 47 i nast.

[13] M. Kołecka: *Znaczenie wsparcia w sytuacji rozpadu rodziny*. W: *Prawne, administracyjne i etyczne aspekty wychowania w rodzinie*. T. 1. Red. S. Bębas, E. Jasiuk. Radom 2011, s. 971—972.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

Często zdarza się, że mamy do czynienia z sytuacją, gdy jedne funkcje są uzależnione od drugich, a czasami przy braku możliwości realizacji jednych, dochodzi do próby zastąpienia ich przez inne”[14].

Rodzina jest komórką na którą oddziałują czynniki zewnętrzne, takie jak przemiany gospodarczo-ekonomiczne, ustrojowe, obyczajowe, globalizacja oraz czynniki wewnętrzne, mogące powodować jej zmiany i dysfunkcję. D.M. Bartnicka do czynników pierwszej grupy zalicza nadto niepokoje społeczne, komercjalizację usług placówek o charakterze edukacyjnym, kulturalnym i opiekuńczo-wychowawczym. Z kolei do czynników wewnętrznych zalicza cechy osobowe członków rodziny, przyjęty system wartości[15]. W ocenie R. Millera można natomiast wskazać zmiany rodziny polegające na: 1) zmniejszaniu się liczby członków rodziny, typowa staje się bowiem rodzina dwupokoleniowa, czyli rodzice i dzieci; 2) dzieci we współczesnych rodzinach zwolnione są z przymusu pracy, a ponadto zyskały większą samodzielność; 3) coraz większą rolę w nowoczesnej rodzinie odgrywa wspólna rozrywka[16]. Według D. Dzich coraz częściej następuje także rozpad wspólnoty małżeńskiej i rodzinnej. Przyczyną takiej sytuacji może być emigracja, rozwód lub śmierć współmałżonka. Taka rodzina staje się rodziną niepełną lub rozbitą, co także rodzi określone konsekwencje i wymaga niekiedy działań państwa, szczególnie gdy samotny rodzic nie radzi sobie z wychowaniem dzieci[17]. Również zdaniem T. Bińkowskiego pozycja rodziny w dzisiejszych czasach osłabia się. Autor zaznacza, że jednym z istotnych aspektów tego problemu jest spadek liczby zawieranych małżeństw przy równoczesnym wzroście liczby rozwodów, a także liczby ludzi, którzy nie zawierają związków małżeńskich czy paramałżeńskich z czym wiąże się nieuchronnie spadek urodzeń dzieci. Z drugiej strony wskazuje na problem patologii rodzinnej, związanej głównie z problemem alkoholowym, przestępczością nieletnich oraz z przemocą w rodzinie[18]. Dla ścisłości trzeba nadmienić, iż rodzina podlega zmianom nie tylko negatywnym, ale także pozytywnym. Wśród nich wskazuje się takie tendencje jak: 1) skoncentrowanie się na dziecku w rodzinie, co oznacza, iż obecnie rodzice przykładają olbrzymią wagę do właściwego rozwoju dzieci i poświęcają temu zadaniu wiele własnego czasu i energii; 2) nowy model ojcostwa — polegający na większym zaangażowaniu mężczyzn w opiekę nad dziećmi i ich wychowanie; 3) egalitarny model rodziny — czyli model, w którym mężczyzna i kobieta na równi dzielą

[14] I. Żeber-Dzikowska: *Kierunki przemian rodziny w Polsce w obliczu globalizacji*. „Drohiczyński Przegląd Naukowy” 2013, nr 5, s. 163 i cytowana tam literatura.

[15] D.M. Bartnicka: *Doświadczenie jakości życia w rodzinach dysfunkcyjnych*. W: *Zagrożenia życia rodzinnego*. Red. G. Poraj, J. Rostowski. Łódź 2003, s. 19.

[16] R. Miller: *Proces wychowania i jego wyniki*. Warszawa 1996, s. 107—109; cyt. za: D. Dzich: *Rodzina jako instytucja prawna. Formy pomocy i wsparcia rodzinie* W: *Prawne, administracyjne i etyczne zasady wychowania w rodzinie*. T. 2. Red. S. Bębas, E. Jasiuk. Radom 2011, s. 193.

[17] Por. D. Dzich: *Rodzina jako instytucja prawna*…, s. 196.

[18] T. Bińkowski: *Polityka rodzinna w III RP*. W: *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*. Red. M. Miłek, G. Wilk-Jakubowski. Kielce 2009, s. 168.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

między siebie obowiązki domowe i w ten sposób niwelują podział na obowiązki kobiece i męskie[19]. Zdaniem Ilony Żeber-Dzikowskiej: „Relacje zachodzące między małżonkami przybrały postać współdziałania, a nie podporządkowania, jak to było wcześniej. Władza w rodzinie jest podzielona równomiernie pomiędzy oboje współmałżonków. Relacje rodziców z dziećmi zmieniły się. Dystans oraz brak ujawniania swoich uczuć, zastąpione zostały przez więzi emocjonalne i intelektualne. […] Zmiany są także zauważalne w zakresie sprawowanych ról rodzicielskich. Obecnie rodzice kładą większy nacisk na zaspokajanie potrzeb psychospołecznych dziecka, a nie biologicznych, jak to miało miejsce do tej pory"[20].

Zarysowane zmiany, zarówno pozytywne, jak i negatywne, nie pozostają bez znaczenia dla pojęcia rodziny czy polityki rodzinnej. Należy jeszcze raz podkreślić, że można mówić o rodzinie *sensu stricto* bądź *sensu largo*. W wąskim rozumieniu rodzinę stanowi małżeństwo wraz z wstępnymi lub zstępnymi, tworzące wspólne gospodarstwo domowe. Zaś według szerokiej koncepcji rodziny za taką uważa się także: 1) rodzinę niepełną (np. matka z dzieckiem); 2) rodzinę jednopokoleniową (np. bezdzietne małżeństwo); 3) rodzinę nie prowadzącą wspólnego gospodarstwa domowego (np. rodzina w separacji); 4) konkubinat, czyli parę wraz z wstępnymi i zstępnymi niebędącą w formalnym związku małżeńskim, prowadzącą wspólne gospodarstwo domowe; 5) partnerstwo, czyli parę osób tej samej płci wraz z wstępnymi i zstępnymi, prowadzącą wspólne gospodarstwo domowe.

2 Rodzina jako interdyscyplinarny podmiot zainteresowania w prawie

Rodzina stanowi podmiot zainteresowania wielu gałęzi prawa. Począwszy od ustawy zasadniczej[21], przez prawo prywatne aż po prawo publiczne, w tym prawo administracyjne. Konstytucja RP wielokrotnie odwołuje się do rodziny, wskazując przy tym obowiązki państwa wobec niej. Naczelne miejsce w tym zakresie zajmuje art. 18 Konstytucji RP, w którym ustawodawca podkreślił, iż małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, a także rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w art. 71 Konstytucji RP wskazano na służebną rolę państwa wobec rodziny. Adresatem tej normy jest „wszelako […] Państwo, które powinno to

[19] W. Śmigielski: *Rodzina w ponowoczesności — aspekty pozytywne*. http://obserwatoriumrodzinne.pl/rodzina-w-ponowoczesnosci-aspekty-pozytywne/ [data dostępu: 13 marca 2015 r.].

[20] I. Żeber-Dzikowska: *Kierunki przemian rodziny…*, s. 180. Zob. też: A. Kotlarska-Michalska: *Rodzinne role kobiet w nowych rolach*. W: *Kobiety w polskiej transformacji 1989—2009. Podsumowania. Interpretacje. Prognozy*. Red. M. Frąckowiak-Sochańska, S. Królikowska. Toruń 2010, s. 510—527; M. Dąbrowska-Wnuk: *Na drodze ku nowemu ojcostwu*. W: *W kręgu gender*. Red. E. Mandal. Katowice 2007, s. 129—153.

[21] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

uwzględniać w swej polityce społecznej i gospodarczej"[22]. Tym samym wskazać należy, iż Konstytucja ustanawia zasadę ochrony małżeństwa (rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny), zasadę ochrony rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, praw dziecka, a także nakłada na państwo nakaz prowadzenia polityki prorodzinnej. Nie bez znaczenia jest również art. 32 Konstytucji RP, wyrażający zasadę równouprawnienia kobiety i mężczyzny[23].

Prawo cywilne odnosi się do problematyki rodziny przede wszystkim w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym z dnia 25 lutego 1964 r.[24], głównie w dziale II (Prawa i obowiązki małżonków) i dziale III (Małżeńskie ustroje majątkowe) tytułu I oraz w rozdziale II działu Ia tytułu II (Stosunki między rodzicami a dziećmi). Ponadto problematyka spadków ujęta w księdze czwartej kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.[25] bezpośrednio odnosi się kwestii rodziny. Ze względu na migracje obywateli polskich i wchodzenie w związki małżeńskie z cudzoziemcami nie bez znaczenia są także przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. — Prawo prywatne międzynarodowe[26], zawierające zagadnienia kolizyjne prawa prywatnego międzynarodowego. W ustawie tej, m.in. w rozdziale 11 (Sprawy małżeńskie), rozdziale 12 (Stosunki między rodzicami a dzieckiem), rozdziale 13 (Przysposobienie), rozdziale 15 (Obowiązki alimentacyjne) i rozdziale 16 (Sprawy spadkowe), określono normy kolizyjne wskazujące jakie prawo merytoryczne będzie właściwe dla rozstrzygania wyżej opisanych kwestii w konkretnym przypadku[27]. Odpowiednie postanowienia związane z rodziną zawiera także kodeks postępowania cywilnego[28] w przedmiocie odmowy składania zeznań (art. 261 k.p.c.)[29].

[22] Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2002 r., II AKz 62/02, Legalis.

[23] J. Jabłońska-Bonca: *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*. Warszawa 2007, s. 446.

[24] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 583 ze zm.

[25] Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

[26] Dz.U. z 2011 r., Nr 80, poz. 432 ze zm.

[27] Por. P. Mostowik: *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*. Kraków 2014, s. 26, 51.

[28] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), dalej zwana: k.p.c.

[29] Szerzej na temat cywilnoprawnych kwestii związanych z rodziną zob. np.: A. Sylwestrzak: *Skutki prawne separacji małżonków*. Warszawa 2007; K. Bagan-Kurluta: *Przysposobienie międzynarodowe dzieci*. Białystok 2009; M. Domański: *Względne zakazy małżeńskie*. Warszawa 2013; J. Haberko: *Cywilnoprawna ochrona dziecka poczętego a stosowanie procedur medycznych*. Warszawa 2010; M. Kosek: *Ochrona rodziny w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących zawarcia małżeństwa*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2014, nr 821, s. 573—584; W. Stojanowska: *Władza rodzicielska pozamałżeńskiego i rozwiedzionego ojca: studium socjologiczno-prawne*. Warszawa 2000; E. Skowrońska-Bocian: *Rozliczenia majątkowe małżonków w stosunkach wzajemnych i wobec osób trzecich*. Warszawa 2006; K. Gołębiowski: *Zarząd majątkiem wspólnym małżonków*. Warszawa 2012; M. Załucki: *Wydziedziczenie w prawie polskim na tle porównawczym*. Warszawa 2010.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

Również prawo pracy reguluje materie odnoszące się do rodziny, np. kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r.[30] w dziale ósmym traktującym o uprawnieniach pracowników związanych z rodzicielstwem. W przepisach tych zawarto zarówno konkretne zakazy (np.: art. 177 k.p. — zakaz rozwiązania lub wypowiedzenia umowy w okresie ciąży czy urlopu macierzyńskiego pracownicy, art. 178 k.p. — zakaz zatrudniania pracownicy w ciąży w godzinach nadliczbowych czy w porze nocnej), jak i uprawnienia (np.: art. 180 k.p. — urlop macierzyński, art. 182^{1a} k.p. — urlop rodzicielski, art. 186 k.p. — urlop wychowawczy) związane z rodzicielstwem. Celem wskazanych postanowień jest ochrona zdrowia pracownic w ciąży i karmiących piersią, ułatwienie sprawowania opieki nad dzieckiem czy szczególna ochrona stosunku pracy. Bez wątpienia szeroko rozumiana ochrona macierzyństwa, wynikająca z przepisów prawa pracy, jest jedną z form wsparcia rodziny.

Odniesienia do rodziny można odnaleźć również w regulacji karnoprawnej. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny[31] zawarto rozdział XXVI (Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece) w którym stypizowano m.in.: przestępstwo bigamii (art. 206 k.k.), przestępstwo znęcania się (art. 207 k.k.), przestępstwo niealimentacji (art. 209 k.k.), przestępstwo porzucenia (art. 210 k.k.), organizowanie adopcji wbrew przepisom ustawy (art. 211a k.k.). Postanowienia kodeksu karnego zawierają także odpowiednie przepisy dotyczące penalizacji dzieciobójstwa (art. 149 k.k.) czy kazirodztwa (art. 201 k.k.). Nadto przepisy kodeksu karnego określają w art. 115 § 11 k.k. definicję osoby najbliższej, co nie pozostaje bez znaczenia dla określonych uprawnień procesowych, takich jak odmowa zeznań w postępowaniu karnym (art. 182 § 1 k.p.k.[32], art. 186 k.p.k.). Do tej definicji odwołują się również regulacje innych gałęzi prawa. W świetle wyżej przedstawionych przepisów można zatem wskazać na karnoprawną ochronę rodziny, która obejmuje m.in.: ochronę struktury i funkcji prokreacyjnej rodziny, ochronę prawidłowego funkcjonowania rodziny czy ochronę funkcji opiekuńczo-wychowawczej w rodzinie[33].

[30] Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm., dalej zwany: k.p.

[31] Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm., dalej zwana: k.k.

[32] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm).

[33] Tak S. Hypś: *Ochrona rodziny w polskim prawie karnym*. Lublin 2012, s. 99—129, 149—210, 212—266. Szerzej na temat aspektów prawnokarnej ochrony rodziny zob. np.: J. Mierzwińska-Lorencka: *Karnoprawna ochrona dziecka przed wykorzystaniem seksualnym*. Warszawa 2012; A. Księżpolska-Breś: *Odpowiedzialność karna za dzieciobójstwo w prawie polskim*. Warszawa 2010; M. Tomkiewicz: *Kazirodztwo a prawnokarna ochrona rodziny w Polsce*. „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja" 2013, nr 21, s. 25—44; A. Grześkowiak: *Zagadnienie prawnokarnej ochrony dziecka poczętego w pracach Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990—1991*. Szczecin 1994; R. Krajewski: *Karcenie dzieci. Perspektywa prawna*. Warszawa 2010; R. Krajewski: *Prawa i obowiązki seksualne małżonków. Studium prawne nad normą i patologią zachowań*. Warszawa 2009; K. Marzec-Holka: *Przemoc seksualna wobec dziecka*. Kraków 2011; S. Różycka-Jaroś: *Czyn zabroniony czy okoliczność uchylająca bezprawność?* Warszawa 2012; J. Sawicki: *Prawnokarna*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

W prawie administracyjnym zagadnienie rodziny często jest spłycane wyłącznie do problematyki pomocy społecznej. Tymczasem ta część systemu prawnego w rozmaity i bardzo szeroki sposób odnosi się do kwestii rodziny, regulując takie materie jak:

1) status administracyjno-prawny jednostki, np. w ustawie z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska[34], ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. — Prawo o aktach stanu cywilnego[35];
2) wsparcie instytucjonalne — np. ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[36], ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[37], ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka[38], ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3[39];
3) przeciwdziałanie patologii w rodzinie, np. ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[40], ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[41], ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[42];
4) wsparcie finansowe rodziny, np. ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956—1989[43], ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny[44], ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania[45], ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi[46];
5) zaopatrzenie społeczne rodziny — ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin[47], ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[48], ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych[49], ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Fun-

ochrona małoletnich przed szkodliwym działaniem alkoholu. W: „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Prawo życia i śmierci" 2013, T. 7. Red. M. Sadowski, A. Spychalska, K. Sadowa, s. 95—118.

[34] Dz.U. z 2008 r., Nr 220, poz. 1414 ze zm.
[35] Dz.U. z 2014 r., poz. 1741 ze zm.
[36] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 332.
[37] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.
[38] Dz.U. z 2000 r., Nr 6, poz. 69 ze zm.
[39] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1457 ze zm.
[40] Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 ze zm.
[41] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.
[42] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.
[43] Dz.U. z 2009 r., Nr 91, poz. 741 ze zm.
[44] Dz.U. z 2014 r., poz. 1863 ze zm.
[45] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 90 ze zm.
[46] Dz.U. z 2013 r., poz. 1304 ze zm.
[47] Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 101, poz. 648 ze zm.
[48] Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 159.
[49] Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 167, poz. 1322 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

duszu Ubezpieczeń Społecznych[50], ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej[51];

6) ochrona rodziny, np. ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży[52], ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[53];
7) kwestie podatkowe, np. ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[54], ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[55];
8) działalność planowa na rzecz rodziny, np. ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania"[56];
9) ochrona rodziny w procedurach administracyjnych, np. ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[57] (art. 8 w zakresie wyłączeń spod egzekucji), ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego[58] (art. 33 § 4 k.p.a., art. 83 § 1 k.p.a. — odpowiednio w zakresie pełnomocnictwa domniemanego czy w zakresie prawa odmowy zeznań).

Jak wynika z powyższej systematyki rodzina zajmuje poczesne miejsce w regulacjach prawa administracyjnego, zarówno pośrednio poprzez przyznanie konkretnych uprawnień i świadczeń na rzecz jej członków, jak i bezpośrednio przez określenie konkretnych usług na rzecz rodziny jako całości. Oczywiście w prawie, nie tylko administracyjnym, ale także cywilnym czy karnym, podmiotowość rodziny wzbudza wiele kontrowersji[59]. W literaturze przyjmuje się, że rodzina nie ma bytu niezależnego od jej członków[60] oraz że to członkowie rodziny są podmiotami stosunków prawnych, a nie rodzina jako zorganizowana całość[61]. Niemniej jednak współcześnie coraz częściej wskazuje się na potrzebę ochrony rodziny czy też upodmiotowienia rodziny[62]. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że zakres podmiotowości administracyjno-prawnej jest szerszy w porównaniu

[50] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.
[51] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 982 ze zm.
[52] Dz.U. z 1993 r., Nr 17, poz. 78 ze zm.
[53] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.
[54] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.
[55] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 86.
[56] Dz.U. z 2005 r., Nr 267, poz. 2259 ze zm.
[57] Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.
[58] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej zwana: k.p.a.
[59] K. Bagan-Kurluta: *Przysposobienie międzynarodowe*…, s. 327.
[60] H. Waśkiewicz: *Prawa człowieka a prawa rodziny*. „Chrześcijanin w Świecie" 1985, nr 139, s. 52.
[61] A. Grzejdziak: *Prawo do wychowania w rodzinie*. W: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Red. B. Banaszak, A. Preisner. Warszawa 2002, s. 464.
[62] T. Jasudowicz: *O potrzebie rzeczywistego upodmiotowienia*. W: *Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Tadeusza Smyczyńskiego*. Red. M. Andrzejewski, L. Kociucki, M. Łączkowska, A.N. Schulz. Toruń 2008, s. 205—206.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

z podmiotowością w sferze prawa cywilnego, a ponadto podmiotowość administracyjno-prawna jest różnie postrzegana w rozmaitych działach prawa administracyjnego[63]. Bez wątpienia jednak można stwierdzić, iż w prawie administracyjnym coraz częściej wskazuje się właśnie rodzinę jako podmiot określonych praw i obowiązków[64], co jednocześnie oznacza przyznanie jej szczególnego statusu.

3 Polityka administracyjna dotycząca rodziny

Prawo i polityka państwa stanowią odzwierciedlenie istniejących potrzeb społecznych, ekonomicznych czy gospodarczych. Kreując ją, organy państwa ustalają priorytety, które stanowią punkt odniesienia dla regulacji normatywnych. Już Jerzy Starościak podkreślał, że prawo jest narzędziem polityki[65]. Polityka administracyjna stanowi element polityki państwa, a jej cechami charakterystycznymi są: ustalenie programu działania dla administracji; weryfikacja ustalonego planu; realizacja przez administrację w specyficznych dla niej formach[66]. Politykę rodzinną określa się jako „całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia rodzinie odpowiednich warunków do jej powstania, prawidłowego rozwoju i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie funkcji"[67]. W tym miejscu należy nadmienić, że „Termin polityka rodzinna po raz pierwszy został użyty w toczących się w Europie w latach czterdziestych dyskusjach nad polityką społeczną, natomiast pierwsze działania, których adresatem była rodzina, podjęte zostały we Francji i Szwecji już pod koniec XIX wieku"[68]. Polityka administracyjna jest zatem integralną częścią polityki społecznej, która jest „przede wszystkim działalnością praktyczną, a jej założenia zostają określone w obowiązujących regulacjach prawnych"[69].

Z uwagi na powszechny, występujący w całej Europie, kryzys demograficzny, kwestia ta stanowi jeden z kluczowych przedmiotów polityki państwa. W tym

[63] A. Zieliński: *Podmiotowość prawna*. W: *Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*. Red. S. Pikulski. Olsztyn 2004, s. 425.

[64] Por. P. Telusiewicz: *Podmiotowość rodziny w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Część I.* „Człowiek — Rodzina — Prawo" 2012, nr 9, s. 8; T. Kiełkowski: *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej.* Warszawa 2014, s. 299.

[65] J. Starościak: *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*. Warszawa 1974, s. 143.

[66] Por. L. Zacharko: *Polityka społeczna gmin — jako instrument walki z ubóstwem* (*aspekty prawne*). W: *Ubóstwo w Polsce*. Red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska. Wrocław 2014, s. 86—87.

[67] B. Balcerzak-Paradowska: *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*. Warszawa 2004, s. 139 i cytowana tam literatura.

[68] T. Bińkowski: *Polityka rodzinna*…, s. 167.

[69] W. Szubert: *Prawo jako narzędzie polityki społecznej*. „Polityka Społeczna" 1994, nr 4, s. 14 i nast.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

celu opracowywane są zarówno w skali kraju, jak i lokalnie, programy wspierające rodziny bezdzietne (np. lokalne programy *in vitro*[70]), jak też wielodzietne (np. Karta Dużej Rodziny[71], ulgi podatkowe). Państwo podejmuje próby dopasowania rozwiązań prawnych do bieżących potrzeb rodzin. Dla przykładu rząd przygotował, a 3 marca 2015 r. przyjął projekt zmiany ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi „Mieszkanie dla Młodych". W świetle zaproponowanych zmian z programu będą mogły skorzystać rodziny wielodzietne, które co prawda mają mieszkanie, ale chcą nabyć większy lokal i poprawić swoje warunki mieszkaniowe. Nadto takich rodzin nie będzie dotyczyła cezura wieku — aktualnie młodszy z małżonków nie może mieć ukończonych 35 lat. Nowelizacja pozwoli na nabycie mieszkań powstałych w wyniku przebudowy lub adaptacji, a nie tylko w wyniku budowy nowego obiektu budowlanego. Zmiany mają zacząć obowiązywać w drugiej połowie 2015 roku.

Działania ogólnokrajowe są wspierane przez inicjatywy lokalne, to jednak wymaga zwiększenia aktywności społeczności lokalnych. Partycypacja społeczna w zakresie tworzenia lokalnej polityki rodzinnej powinna być oparta na dialogu, partnerstwie i współdecydowaniu umożliwiającym stopniową zmianę odpowiadającą rzeczywistym potrzebom. Przejawem współdziałania władzy lokalnej ze społecznością jest np. organizowanie i prowadzenie świetlic środowiskowych i świetlic dla młodzieży przez partnerstwo publiczno-społeczne, gminne lub powiatowe fundusze stypendialne, zarządzane przez organizację pozarządową (jak w przypadku zróżnicowanej i dopasowanej do różnych potrzeb oferty stypendialnej Funduszu Lokalnego „Masyw Śnieżka"), opracowanie programów tanich mieszkań na wynajem dla młodych rodzin, np. budowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym[72].

Realizując lokalną politykę na rzecz rodziny, samorząd szczebla gminnego tworzy „świetlice środowiskowe, kluby młodzieżowe, świetlice specjalistyczne adresowane do dzieci w wieku od 6 do 15 lat, wywodzących się z rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych"[73]. Ponadto działając samodzielnie lub we współpracy z organizacjami społecznymi bądź „zgoła na zasadzie zlecenia takiej działalności w oparciu o przepisy o działalności pożytku publicznego, tworzone są placówki wsparcia dziennego w formie

[70] Przyjęte np. w Częstochowie i Poznaniu. Dotychczas w Polsce nie było regulacji ustawowej dotyczącej niepłodności, a jedynie rządowy program *in vitro*. Zgodnie z założeniami tego programu po raz pierwszy w historii polskiej medycyny zabiegi tego typu są finansowane ze środków publicznych. Program ruszył 1 lipca 2013 roku i będzie trwał 3 lata, do 30 czerwca 2016 roku. W marcu 2015 r. rząd przyjął projekt ustawy o *in vitro*, która finalnie została uchwalona w dniu 25 czerwca 2015 r. Zob. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (Dz.U. 2015, poz. 1087).

[71] Wprowadzona w skali krajowej ustawą z dnia 5 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1863), a także mająca wymiar lokalny (ponad 300 kart samorządowych).

[72] M. Rogaczewska: *Partycypacyjne tworzenie lokalnej polityki rodzinne*. Warszawa 2013, s. 12—13.

[73] E. Kulesza: *Lokalna polityka społeczna*. Warszawa 2013, s. 55.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

opiekuńczej (w tym kół zainteresowań […] ognisk wychowawczych), w formie pracy podwórkowej czy placówek specjalistycznych dla dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin z problemami alkoholowymi"[74].

4 Nowe spojrzenie na rodzinę

Współczesna rodzina dotknięta jest szeregiem zmian, które na nią oddziałują bezpośrednio lub pośrednio. Chodzi w szczególności o takie zjawiska jak: wzrost liczby rozwodów, kontrola urodzin, „obniżenie […] autorytetu i prestiżu ojca i mężczyzny, wzrost kontaktów seksualnych pozamałżeńskich, wzrost liczby mężatek pracujących zawodowo […], przekazywanie państwu funkcji opiekuńczych spełnianych przez rodzinę"[75], przemoc w rodzinie, bezrobocie, alkoholizm, narkomanię, niż demograficzny. W zagranicznej doktrynie pojawia się koncepcja neokonserwatystów, dla których rodzina jest szczególnym podmiotem zainteresowań. Zwolennicy tego nurtu stoją na stanowisku, że jednym z powodów upadku instytucji rodziny jest zwiększająca się rola państwa w opiece nad ludźmi, którzy tej opieki wymagają[76].

W 2011 roku przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[77] została wprowadzona instytucja asystenta rodziny, który jest jednym z wielu instrumentów wsparcia dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, a do tych w szczególności kierowana jest polityka rodzinna. U podstaw tej instytucji legły doświadczenia pracowników pracy socjalnej oraz wolontariuszy organizacji pozarządowych, które ukazały skalę niewydolności systemu pomocy społecznej. Wsparcie rodziny, która znajduje się w trudnej sytuacji, daje szansę na stworzenie zdrowego środowiska rodzinnego, które wypełni wszystkie stawiane jej cele i zadania[78].

Zdaniem niektórych grup społecznych państwo podejmuje nieustanne próby ingerencji w sferę wychowania młodego pokolenia, czego przejawem jest np. reforma oświaty, w wyniku której wszystkie sześciolatki od 2015 roku rozpoczną edukację[79]. Co prawda społeczeństwo podejmuje demokratyczne próby przeciw-

[74] Ibidem.

[75] L. Hyb: *Przemiany rodziny i współczesne zagrożenia jej trwałości*. W: *Prawne, administracyjne i etyczne aspekty wychowania w rodzinie*. Tom I. Red. S. Bębas, E. Jasiuk. Radom 2011, s. 886—887.

[76] B. Kołaczewski, M. Ratajczak: *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*. Warszawa 2013, s. 194.

[77] Ustawa zaczęła obowiązywać z dniem 1 stycznia 2012 r.

[78] Szerzej zob. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska: *W stronę rodziny — nowe kierunki rozwoju polityki administracyjnej na przykładzie instytucji asystenta rodziny* (*zagadnienia wybrane*). W: *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*. Red. A. Błaś, J. Boć. Wrocław 2014, s. 331—341.

[79] 1 września 2014 roku naukę w szkole podstawowej rozpoczęły sześciolatki urodzone w I połowie 2008 roku.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

działania, jak obywatelski projekt ustawy „Rodzice chcą mieć wybór", jednak biorąc pod uwagę zmiany cywilizacyjne parlament w marcu 2015 roku odrzucił go.

W starzejącej się Europie podejmowane są działania pozwalające na zwiększenie populacji w kontrowersyjny i dyskusyjny sposób, jak np. w Wielkiej Brytanii, gdzie w 2015 roku ma szansę urodzić się pierwsze „dziecko trojga rodziców", w wyniku zapłodnienia pozaustrojowego. W nowej metodzie oprócz komórek rozrodczych ojca i matki, przy zapłodnieniu wykorzystywane mają być zdrowe mitochondria od trzeciej osoby — obcej kobiety. Z punktu widzenia prawnego, kobieta taka będzie traktowana tak samo, jak dawca organów, co oznacza, że pozostanie anonimowa dla dziecka.

W Polsce za rodzinę uznaje się związek kobiety i mężczyzny, ale małżeństwa osób tej samej płci są dopuszczalne w niektórych państwach, w szczególności w Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Kanadzie, Norwegii, Portugalii, Szwecji oraz w niektórych stanach USA[80]. Współcześnie coraz bardziej rozpowszechnione stają się związki partnerskie i konkubinaty. Przez te ostatnie należy rozumieć trwały związek faktyczny łączący mężczyznę i kobietę. Z kolei związek partnerski może mieć charakter homoseksualny albo heteroseksualny; w regulacjach prawnych wielu państw europejskich przewidziano możliwość ich zawierania. W doktrynie wyróżnia się trzy typy takich związków: typu kontraktowego, typu małżeństwo-minus i typu *quasi*-małżeństwo[81].

Państwo dostrzega również potrzebę ochrony jednostek szczególnie narażonych na dyskryminację, zwłaszcza kobiet, które ponadto doznają przemocy w rodzinie. Przejawem tej troski jest ratyfikacja Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r.[82]. Zwolennicy przyjęcia jej przez Prezydenta podnoszą, że konwencja przyczyni się do zmniejszenia skali przemocy w rodzinie oraz eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, a także wesprze walkę o równość kobiet i mężczyzn.

Również politycy dostrzegają potrzebę wsparcia rodzin, czyniąc ten postulat jednym z głównych priorytetów swego działania. Tak jest np. w przypadku byłego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, który deklarował tworzenie dobrego klimatu dla rodziny[83].

Rodzina powinna być środowiskiem dużej więzi emocjonalnej, wzajemnej troski i opieki, poczucia tożsamości i wzajemnego szacunku. W tym zakresie państwo powinno jej gwarantować dużą swobodę, tak by mogła kultywować wartości przekazywane z pokolenia na pokolenie. Niemniej ingerencja państwa jest

[80] J. Pawliczak: *Zarejestrowany związek partnerski a małżeństwo*. Warszawa 2014, s. 265 i nast.

[81] Ibidem, s. 91 i nast.

[82] Ustawa o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. z dnia 6 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 398).

[83] Szerzej zob. B. Komorowski: *Program Polityki Rodzinnej Prezydenta*. http://www.prezydent.pl/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/ [data dostępu: 7 marca 2015 r.].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961

uzasadniona w takich przypadkach, kiedy zachowania członków rodziny godzą w obowiązujący porządek prawny (np. przemoc w rodzinie, porzucenie dziecka) albo stanowią zagrożenie dla niej samej (zachowania patologiczne członków rodziny powodujące destrukcję i marginalizację rodziny, np. alkoholizm, narkomania), albo dla całego społeczeństwa (np. lekceważenie obowiązku szczepień czy obowiązku szkolnego).

Niezależnie od wyżej przedstawionych tendencji zmian, którym podlega współczesna rodzina, należy zgodzić się w podsumowaniu z L. Albińskim, który zaznacza, że „Rodzina stanowi integralny i bardzo istotny element każdego społeczeństwa. Jest ona najlepszym, najskuteczniejszym »przekaźnikiem« ogólnospołecznej kultury do jednostki, ogólnospołecznych podstawowych norm, wzorów i wartości, zwłaszcza we wcześniejszym okresie życia jednostki. […] Wydaje się więc, iż powinno w interesie jednostek i społeczeństwa leżeć prawidłowe funkcjonowanie rodziny oraz tworzenie dla niej optymalnych warunków egzystencji. Zwłaszcza, że uwidaczniają się liczne aspekty zagrożeń dla funkcjonowania rodziny”[84].

[84] L. Albiński: *Część I. O rodzinie…*, s. 17.

Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz

Family in administrative law — prolegomena

Summary

The article is an introductory work. The analysis refers to general issues such as the concept and features of the family or the administrative policy concerning the family. The article focuses also on the concept of a family as a multidisciplinary subject of research present in law. Within such framework, normative acts from the scope of administrative law relating to the family are presented.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477913A32623961